

**CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

**Reflexão sobre o Plano de Ação da União Europeia para a
Economia Circular**

Nota introdutória

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) deliberou, na 2ª Reunião Ordinária de 2015, realizada a 1 de abril, constituir um Grupo de Trabalho com o mandato de contribuir para o debate e reflexão sobre a emergente Economia Circular e preparar uma Reflexão do CNADS sobre este tema. O Grupo de Trabalho, co-coordenado pelos conselheiros Jaime Braga e José Castro Caldas, integra também o conselheiro José de Matos e beneficia da colaboração da Secretária Executiva, Maria Adília Lopes e da Assessora Técnica, Natália Faísco.

O Grupo de Trabalho coligiu e analisou os principais documentos de referência publicados pela Comissão Europeia, pela Agência Europeia do Ambiente e por outras entidades relevantes, bem como as publicações nos meios de comunicação social relacionadas com o tema da economia circular e com o respetivo Plano de Ação da União Europeia.

Paralelamente, tem vindo a acompanhar o debate público em curso, participando em vários seminários e conferências.

A Rede European Environment and Sustainable Development Advisory Councils criou o Working Group Circular Economy, do qual o CNADS é membro. Este Working Group tem promovido o debate entre os Conselhos

Europeus de Desenvolvimento Sustentável e desenvolvido diversas iniciativas a nível da União Europeia, tendo realizado em Bruxelas, em 15 de junho de 2015, um Workshop com a participação de representantes do Parlamento Europeu, das ONG e de Empresários.

No dia 30 de Maio de 2016 o CNADS promoveu uma mesa redonda para a qual convidou entidades da administração pública, organizações sociais, empresariais, de defesa do consumidor, universidades, centros tecnológicos, organizações não-governamentais de defesa do ambiente e entidades e empresas do setor de resíduos. As opiniões informadas dos participantes expressas na mesa redonda e os contributos escritos posteriormente enviados ao CNADS por alguns deles, facilitaram a obtenção de um quadro geral dos problemas e dos desafios que a transição de uma economia predominantemente linear para uma economia circular coloca no contexto nacional. Em anexo à presente Reflexão é divulgada a lista das entidades que aceitaram o convite para participar na Mesa Redonda. Às entidades e aos seus representantes o CNADS agradece publicamente a disponibilidade e os contributos, que enriqueceram significativamente esta Reflexão. Por seu turno, os contributos escritos que têm vindo a ser recebidos serão divulgados na página web deste Conselho, quando da publicação da Reflexão.

A análise dos documentos de referência, das tomadas de posição diversas em seminários, nos órgãos de comunicação e na mesa redonda, proporcionou ao Conselho uma clarificação do conceito de economia circular nas suas diversas declinações e do modo específico como a União Europeia o está a apropriar e a incorporar nas suas políticas, assim como a identificação de aspetos críticos (genéricos e específicos) e de prioridades no processo de transição da “economia linear” para a “economia circular” nos níveis internacional e nacional.

A economia circular: das origens às políticas da União Europeia

“Na economia fechada do futuro ... em que a terra se tornou uma só nave espacial sem reservatórios ilimitados do que quer que seja, quer para extração, quer para poluição ...o homem tem de encontrar o seu lugar num sistema ecológico cíclico de formas materiais capaz de reprodução continua.”

Kenneth E. Boulding, “The Economics of the Coming Spaceship Earth”, 1966

O conceito de economia circular está longe de ser novo ou inovador. Na sua origem está possivelmente a analogia estabelecida num artigo publicado em meados dos anos sessenta do século passado pelo economista evolucionista norte-americano Kenneth Boulding, entre o planeta terra e uma nave espacial dotada de recursos limitados, em que a sobrevivência dos tripulantes dependia inteiramente da reciclagem e da reutilização incessantemente dos recursos disponíveis.¹

A posição de Boulding nesse artigo contrastava, no momento em que foi formulada, com a das correntes do pensamento económico predominantes, já que divergia das noções de bem-estar e de progresso baseadas no incremento incessante da produção e do consumo. Boulding defendia, em oposição a essas noções, que “a medida essencial de sucesso da economia não é de modo nenhum a produção e o consumo, mas a natureza, o nível, a qualidade e a complexidade do estoque de capital total, incluindo nesse estoque o estado dos corpos e das mentes humanas”².

Entretanto, nos anos setenta do século passado, o conceito de economia circular já havia sido apropriado e elaborado pela “economia do ambiente”, passando a incorporar o saber convencional desta disciplina. Mais

¹ Boulding Kenneth E. (1966), “The Economics of the Coming Spaceship Earth”, disponível em <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsprometheus/BOULDING.pdf>

² *idem*, p. 5

recentemente, a partir de 2010, a Fundação Ellen MacArthur adotou a economia circular como quadro conceptual de “uma economia que seja restaurativa e regenerativa no modo como é concebida” e tem-se empenhado, com sucesso, na disseminação deste conceito junto do mundo empresarial, de governos, de instituições supranacionais e da academia.

A economia circular é definida pela fundação Ellen MacArthur, em oposição à “economia linear” vigente - caracterizada como um modelo do tipo “extrair, fazer, descartar” – como uma economia cujo “objetivo é manter produtos, componentes e materiais no seu mais alto nível de utilidade e valor o tempo todo”... “um ciclo de desenvolvimento positivo contínuo que preserva e aprimora o capital natural, otimiza a produção de recursos e minimiza riscos sistémicos administrando estoques finitos e fluxos renováveis.”³

Esta abordagem da economia circular pretende transcender as perspetivas que fazem depender a sustentabilidade apenas do incremento da eficiência, isto é, da redução dos recursos e de energias fósseis por unidade produzida (desacoplamento relativo). Considerando que o enfoque na eficiência apenas adia o inevitável conflito entre crescimento económico e limitação dos estoques materiais, defende em alternativa ou complemento, o uso restaurativo dos recursos ao longo da cadeia de valor.

A economia circular apresenta-se assim, não como um novo “paradigma” ou modelo, mas como um quadro conceptual capaz de integrar diferentes “escolas de pensamento” que partilham o desiderato de um desacoplamento (absoluto) do “desenvolvimento económico e do consumo de recursos finitos”, nomeadamente, o *design* regenerativo, a abordagem “*Cradle to Cradle*”, a ecologia industrial, a biomimética, e a economia azul,⁴

³ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular-1/conceito>

⁴ Hellen MacArthur Foundation, “Towards a Circular Economy: Business Rationale for an Accelerated transition”, https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/TCE_Ellen-MacArthur-Foundation-9-Dec-2015.pdf

A Comissão Europeia adotou formalmente a economia circular como enquadramento conceptual numa comunicação de Julho de 2014, em conjunto com uma proposta de diretiva sobre resíduos.⁵ Posteriormente, em Dezembro de 2014, a nova Comissão Europeia que entretanto tomou posse decidiu retirar a proposta legislativa sobre resíduos que se encontrava pendente, anunciando, em simultâneo, que apresentaria, em finais de 2015, um novo plano de ação para a economia circular e um pacote legislativo dirigido a todo o ciclo económico e não apenas à gestão de resíduos.

Efetivamente, a 2 de Dezembro de 2015, a Comissão aprovou um “Plano de Ação para a Economia Circular” que inclui, a par de novas propostas legislativas sobre resíduos, indicações sobre medidas futuras noutros domínios e o respetivo calendário de elaboração e adoção.⁶

No plano de ação da União Europeia a economia circular é concebida na perspectiva de uma articulação virtuosa entre “uma economia sustentável, hipocarbónica, eficiente em termos de recursos” e “prioridades de primeiro plano da UE”, designadamente, a competitividade, o crescimento, o emprego e a coesão social.

O contributo para a competitividade decorreria tanto da proteção que conferiria às empresas contra a escassez de recursos e a volatilidade de preços das matérias-primas, como da criação de novas oportunidades empresariais no domínio da eco-indústria. No plano do emprego e da coesão social, a economia circular geraria novas oportunidades de criação de “emprego local a todos os níveis de competências” e de “integração e coesão social”.

O plano de ação concebe a transição para a economia circular como um processo multinível, de longo prazo, que depende da participação e adesão

⁵ Ver, “Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe”, CE, Julho de 2014, <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/circular-economy-communication.pdf>

⁶ Ver “Fechar o ciclo – plano de ação da EU para a economia circular”, Dezembro de 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0614&from=EN>

dos Estados-membros, das regiões e autarquias, das empresas e dos cidadãos. Define a missão da UE neste processo em termos do estabelecimento de um quadro normativo para o mercado único e de uma sinalização aos agentes económicos e à sociedade da via a seguir, baseada na definição de objetivos de longo prazo, nomeadamente respeitantes a resíduos, a par de um calendário de ações noutros domínios, a realizar até 2020.

O plano de ação dá indicações, com diferentes graus de precisão, acerca de objetivos e medidas a adotar em diferentes pontos do “círculo” económico que tem início (e desejavelmente recomeço) na produção, passando pelo consumo, a reciclagem e a reutilização. Aborda em maior detalhe a gestão de resíduos e alguns domínios prioritários (sectores), concluindo com questões relacionadas com o investimento e a inovação.

Entre as indicações mais salientes em cada um destes domínios encontram-se:

Produção: a) Incentivar a conceção (*design*) de produtos mais duráveis e fáceis de reparar, modernizar ou refabricar; b) Promover a utilização eficiente de recursos, tanto matérias-primas primárias como subprodutos ou “matérias-primas secundárias”.

Consumo: a) Tornar mais fiáveis as alegações ecológicas dos produtores e distribuidores; b) Assegurar, nomeadamente através de instrumentos fiscais, que os preços dos produtos reflitam melhor os custos ambientais; c) Incentivar a reparação e a reutilização; d) Incentivar a partilha de produtos ou infraestruturas (economia colaborativa); e) Incorporar as prioridades da economia circular em políticas de compras públicas.

Gestão de resíduos: a) Pôr em prática os critérios da hierarquia dos resíduos (primeiro, prevenção, segundo, preparação para reutilização, terceiro, reciclagem e recuperação de energia e, por fim, eliminação); b) Reduzir a deposição em aterro dos resíduos urbanos; c) Aumentar as taxas

de reciclagem de materiais de embalagem; d) Melhorar a recolha e triagem de resíduos; e) Melhorar as estatísticas para garantir a comparabilidade.

Reciclagem e reutilização: a) Incentivar a utilização de “matérias-primas secundárias”, nomeadamente através do reforço da confiança na sua qualidade; b) Clarificar as regras existentes sobre o “fim do estatuto de resíduo”. c) Incentivar a produção e uso de adubos à base de nutrientes reciclados; d) Incentivar a reutilização de águas residuais; e) Promover ciclos de materiais não tóxicos e melhorar o rastreio de compostos químicos contidos nos materiais; f) Facilitar a circulação transnacional das matérias-primas secundárias.

Domínios prioritários: a) Aumentar a reciclagem dos plásticos; b) Reduzir o desperdício alimentar; c) Encorajar a recuperação de matérias-primas e elementos químicos essenciais, nomeadamente em produtos eletrónicos; d) Aumentar as taxas de reutilização e reciclagem no sector da construção; e) Fomentar a utilização em cascata dos recursos de base biológica.

Inovação e investimento: a) Apoiar a investigação e inovação (com base no programa Horizonte 2020) orientada para as tecnologias de fabrico, novos modelos empresariais e a ultrapassagem de obstáculos normativos; b) Abrir novas linhas de financiamento do investimento relacionadas com a economia circular; c) Incentivar a formação profissional orientada para competências específicas relacionadas com a economia circular.

As propostas de diretivas sobre resíduos, embalagens e resíduos de embalagem que acompanham o plano de ação estabelecem como metas: a reciclagem de 65% dos resíduos domésticos até 2030; a reciclagem de 75% dos resíduos de embalagem até 2030; a redução da deposição em aterro dos resíduos urbanos (máximo de 10% até 2030); a abolição da deposição em aterro de resíduos provenientes de recolha seletiva.

O plano de ação contém, ainda, indicações sobre medidas futuras em diversos domínios, nomeadamente:

- **Produção:** conceção ecológica de produtos, nomeadamente televisores e visores, documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis, gestão de resíduos e atividade mineira, infraestruturas tecnológicas, base de conhecimento e apoio a PME;
- **Consumo:** falsas alegações ecológicas, requisitos de informação sobre reparação, rótulo ecológico, obsolescência programada, pegada ambiental de produtos, contratos públicos ecológicos;
- **Gestão de resíduos:** exportação ilícita de veículos em fim de vida, transferências de resíduos, certificação das instalações de tratamento de fluxos essenciais de resíduos e matérias recicladas, produção de energia a partir de resíduos;
- **Matérias-primas secundárias:** normas de qualidade para as matérias-primas secundárias, regulamento revisto sobre adubos, água, reutilização da água para irrigação e para recarga de lençóis freáticos, rastreabilidade dos compostos químicos nos produtos, transferências de resíduos no interior da UE, sistema de informação sobre matérias-primas da UE;
- **Plásticos e alimentar:** redução do lixo marinho, metodologia e indicadores comuns para medir o desperdício alimentar, utilização de restos de géneros alimentícios na produção de alimentos para animais, indicações de data nos alimentos;
- **Matérias-primas essenciais:** intercâmbio de informações sobre produtos eletrónicos entre fabricantes e empresas de reciclagem, reciclagem de resíduos eletrónicos, pilhas e acumuladores, valorização de matérias-primas essenciais com origem em resíduos e aterros da atividade mineira;
- **Construção e demolição:** avaliações pré-demolição, protocolo de reciclagem para resíduos de construção e demolição, avaliação do desempenho ambiental e do ciclo de vida de edifícios;

- **Biomassa e materiais de base biológica:** utilização da biomassa em cascata, análise da sustentabilidade da bioenergia;
- **Inovação e investimento:** obstáculos normativos enfrentados pelos inovadores, apoio ao desenvolvimento de projetos e plataformas de investimento, utilização de fundos das políticas de coesão;
- **Monitorização:** desenvolvimento de um quadro de monitorização para a economia circular.

Aspetos críticos genéricos na transição para a economia circular

A acumulação de provas sobre a insustentabilidade ambiental e social de uma economia que extrai recursos escassos e os incorpora em objetos de consumo que depois de um curto período de vida útil são descartados sob a forma de resíduos poluentes (economia linear), e a demonstração das vantagens sociais e ambientais de uma reconfiguração da economia orientada para a conservação do estoque de recursos por via da reciclagem e reutilização dos materiais (economia circular), não é suficiente para induzir os processos de mudança capazes de operar a transição do modelo linear para o circular. A economia encontra-se “trancada” ou “bloqueada” numa trajetória que a mantém longe de uma utilização racional dos recursos escassos. Para romper esse bloqueio é preciso começar por compreender as suas causas.

A primeira das causas é a distorção da informação transmitida aos produtores e consumidores pelos preços de mercado. Por razões bem identificadas por diversas correntes teóricas da economia, os preços de mercado não incorporam normalmente todos os custos sociais e ambientais decorrentes da extração de recursos ou da produção de bens e serviços, nomeadamente os custos que incumbem sobre as gerações futuras. Os preços não refletem de forma apropriada a abundância ou escassez de recursos, nem dependem apenas dessa abundância ou escassez. Dependem, sobretudo, de uma definição institucional (jurídica e

ética) de direitos e obrigações de produtores e consumidores. Na medida em que a definição de direitos e obrigações “de propriedade” tende a eximir quer os produtores, quer os consumidores diretos, de parte dos custos ambientais e sociais da produção e do consumo, remetendo-os para a sociedade no seu conjunto e/ou para as gerações futuras, as decisões individuais de produtores e consumidores sobrevalorizam os benefícios privados e de curto prazo em detrimento dos custos sociais e ambientais.

A segunda causa está relacionada com a dificuldade inerente à ação coletiva requerida no processo de transição da economia linear para a economia circular. Mesmo que um produtor ou consumidor individual reconheça a insustentabilidade do modelo linear e o benefício coletivo e individual de uma transição para o modelo circular, é pouco plausível que adote individualmente um curso de ação coerente com esse reconhecimento. A razão é simples: ao mesmo tempo que existem custos privados na transição, os benefícios dessa transição dependem da coordenação, da cooperação e do comprometimento do conjunto dos agentes com modos de produção e de consumo compatíveis com os desígnios da circularidade. Na ausência de enquadramento institucional apropriado que assegure a coordenação dos agentes, as vantagens de curto prazo em termos de rendibilidade tenderão a sobrepor-se às de longo prazo no caso das empresas, e as considerações de preço e de utilidade a sobrepor-se-ão a todas as outras no caso dos consumidores.

A terceira causa está relacionada com o requisito de sincronia no processo de transição para a circularidade. A transição em cada ponto do sistema depende de transições concomitantes noutros pontos, de modificações dos processos ao longo do ciclo de vida dos produtos dentro de empresas ou interempresas, ou mesmo do preenchimento de lacunas na malha económica. Por exemplo: o incremento da reciclagem ou da reutilização de resíduos pressupõe uma procura a jusante de matérias-primas secundárias, e o uso de matérias-primas secundárias depende da existência a montante de uma oferta fiável destas matérias; as vantagens da conceção (*design*) de

produtos mais fáceis de reparar são obtidas sob condição de existirem competências e oferta organizada de serviços de reparação. Não existindo uma coordenação institucionalizada dos agentes, a sincronia requerida pela transição é pouco plausível.

A transição de uma economia predominantemente linear, como a atual, para uma economia circular, corresponde a uma mudança sistémica profunda no que a Fundação MacArthur designa como “sistema operativo da economia”⁷. Uma tal transição não ocorrerá de forma espontânea, pelo simples processamento pelos agentes das indicações transmitidas pelos preços de mercado dependendo antes da criação de instituições e/ou de políticas públicas apropriadas.⁸

A adoção de um plano de ação para a economia circular e o estabelecimento de um quadro normativo na UE para o mercado único representam um impulso de considerável importância na persecução dos objetivos de sustentabilidade e uso sustentável dos recursos.

No entanto, a realização das intenções do plano de ação é condicionada por muitos fatores, entre os quais sobressaem o modo como a UE concebe a sua inserção na economia internacional e a escassez de instrumentos de política e de capacidades dos governos nacionais membros da própria União.

As condicionantes que decorrem da inserção da UE na economia internacional são assinaladas no plano de ação da UE de forma muito sucinta, quando nele se refere que “a economia circular terá também de se desenvolver à escala mundial”, o que exigiria “uma crescente coerência de políticas na ação interna e externa” da UE.

⁷ Hellen MacArthur Foundation, “Towards a Circular Economy: Business Rationale for an Accelerated Transition”, p. 3

⁸ Ver por exemplo EASAC (2015), “Circular Economy: a Commentary from the Perspectives of the Natural and the Social Sciences”, p. 7

A preocupação subjacente a esta breve referência a condicionantes externas no plano de ação é clarificada de forma muito mais precisa na declaração sobre economia circular adotada pela European Academies Science Advisory Council - EASAC⁹. A economia circular, sobretudo no período de transição, pode implicar custos para os produtores localizados no mercado interno. Apesar disso, esses mesmos produtores são obrigados a competir, quer no mercado interno, quer no mercado externo, com outros localizados fora da UE e como tal imunes ao enquadramento regulatório europeu. Medidas tendentes a proteger os produtores localizados no mercado interno da concorrência externa, pelo menos no período de transição, podem, no entanto, não ser “consistentes com as regras de comércio atualmente vigentes (Organização Mundial do Comércio) e novos acordos comerciais atualmente em negociação (por exemplo, a Parceria de Comércio e Investimento (TTIP) e a Parceria Trans-Pacífico (TPP))”¹⁰.

Uma segunda ordem de condicionantes está relacionada com a desproporção entre a capacidade dos governos dos Estados-membros e os requisitos da transição para a economia circular em termos de políticas. O plano de ação pressupõe uma divisão de trabalho entre a União e os Estados-membros, em que incumbe à União o estabelecimento do enquadramento regulatório vigente e aos Estados-membros a conceção e aplicação de políticas que assegurem o cumprimento das metas e das normas comumente definidas.

No entanto, a capacidade de muitos Estados-membros, em termos de investimento e de controlo de instrumentos de política, encontra-se fortemente estrangida, quer pelas circunstâncias que decorrem das restrições orçamentais, quer pelo conflito entre políticas orientadas para a economia circular e o enquadramento regulatório da própria UE noutros domínios. Um exemplo das consequências da restrição orçamental em

⁹ European Academies Science Advisory Council (2015), “Circular Economy: a commentary from the perspectives of the natural and Social Sciences”.

¹⁰ *Idem*, p. 5

Portugal, com um impacto substancial na possibilidade de alcançar as metas referentes a resíduos, é o entrave à generalização da recolha seletiva de resíduos urbanos que decorre das limitações de investimento das autarquias. Exemplos do conflito entre medidas coerentes com o objetivo de transição para a economia circular e enquadramentos regulatórios da União são o que decorre dos acordos de comércio internacional vigentes e em processo de negociação acima referidos, ou o que existe entre políticas de concorrência da União e políticas de compras públicas ecológicas que valorizem a proximidade.

Aspetos críticos específicos na transição para a economia circular

A adoção de uma agenda europeia de transição para a economia circular, a exemplo do que tem vindo a acontecer noutros domínios das políticas de ambiente da UE, pode constituir um importante impulso para as políticas de ambiente em Portugal e sua tradução em melhorias tangíveis no ambiente e na preservação dos recursos. Ao mesmo tempo, em Portugal, a transição para a economia circular suscita desafios particulares para as empresas, a administração pública e os consumidores que importa identificar. Entre os aspetos críticos específicos mais salientes contam-se os seguintes:

- **Cumprimento das metas de resíduos.**

O cumprimento das metas de resíduos tem surgido no debate público em Portugal como o principal dos desafios. O problema decorre do desfasamento entre as opções tecnológicas recentes de Portugal no sector de resíduos (ênfase no Tratamento Mecânico e Biológico (TMB)) e as prioridades definidas no plano de ação da UE (ênfase na recolha seletiva de resíduos urbanos e sua valorização biológica). Mesmo que a negociação no quadro da UE venha a superar as objeções à consideração nas metas de reciclagem do composto com origem no TMB, o problema mantém-se em aberto para o futuro. A opção pelo TMB em Portugal, relacionada com a escassa capacidade de recolha

seletiva das autarquias, não poderá ser definitiva ou irreversível. Como era referido na “Apreciação Sumária do PERSU II” aprovada pelo CNADS a 18 de Janeiro de 2007¹¹: é “conveniente apostar na melhoria dos métodos de recolha e de separação na origem, com vista a aumentar as taxas de reciclagem”.

- **Carga burocrática e custos administrativos**

Na perspetiva de diversas empresas e organizações empresariais, a transição para a economia circular envolve inevitavelmente um incremento da carga burocrática e dos custos administrativos para as empresas. Esse incremento é encarado como um fator que favoreceria produtores de bens e serviços localizados em países terceiros, mas presentes no mercado interno, em detrimento das empresas da UE.

O aumento da carga burocrática e dos custos administrativos, pelo menos na fase de transição, é plausível. No entanto, a transformação de resíduos em recursos envolve riscos que não podem deixar de ser tidos em conta. Não sendo aconselhável confiar exclusivamente no conhecimento e na ética dos produtores, o estabelecimento de um enquadramento normativo claro e de mecanismos de monitorização são pré-requisitos da segurança e da confiança.

A resposta a estas justificadas preocupações exigirá que a carga burocrática seja mantida nos limites da segurança e da razoabilidade e, contrariamente ao que atualmente se verifica, enquadrada por regras internacionalmente aceites. Além disso, os produtos e serviços provenientes de países terceiros deverão ser sujeitos a escrutínio rigoroso mantendo-se assim a devida equidade face aos bens produzidos internamente.

- **Estatuto de resíduo**

A transformação de resíduos em matérias-primas secundárias confronta-se muitas vezes com um enquadramento normativo complexo que dificulta e onera as iniciativas empreendidas nessa direção. A transição para a economia circular requer em simultâneo a

¹¹ Disponível em www.cnads.pt

garantia da segurança e da confiança nesta transformação e o incentivo às iniciativas de produtores e utilizadores potenciais de matérias-primas secundárias (nomeadamente a sua desoneração). A cooperação entre a administração pública, os centros tecnológicos, os clusters empresariais e as universidades neste domínio é crucial.

- **O caso especial dos recursos hídricos**

O caso das águas residuais resultantes da utilização dos recursos hídricos, bem como das matérias residuais decorrentes do seu tratamento assume grande importância em Portugal. Prevê-se que a sua reutilização ganhe uma relevância cada vez maior num futuro próximo, designadamente no quadro dos impactos das alterações climáticas que se antevêm particularmente graves no sul da Europa. Há ainda que ter em conta a qualidade das águas em função da sua utilização, bem como os custos inerentes ao processo, procurando assegurar um maior rendimento na utilização deste recurso.

A água é o mais importante recurso partilhado pela humanidade, pelo que parece importante que se reconheçam as águas residuais como uma oportunidade de recuperação de substâncias, mais do que como um problema de rejeição.

- **Insegurança jurídica**

A agenda da UE para economia circular é um roteiro, um mapa, que define linhas de orientação mas contem muitas áreas de indefinição. Esta indefinição é experimentada por empresas e empreendedores como um elemento de insegurança que condiciona fortemente decisões de investimento de longo prazo. No entanto, a indefinição, ou insegurança jurídica, afeta de forma muito diferenciada os diversos agentes económicos. Enquanto as grandes empresas europeias são dotadas de poder de influência na produção legislativa da União, as pequenas empresas e iniciativas empresariais são meros objectos dessa produção legislativa. Em consequência, as primeiras dispõem de uma capacidade de controlo da incerteza jurídica incomparavelmente superior às segundas.

- **Compras públicas**

A administração pública em todos os países da UE, incluindo Portugal, é o maior dos consumidores de bens e serviços. Se o consumo ambientalmente responsável por parte dos indivíduos é um fator crítico da transição para economia circular, por acrescidos motivos, que são reconhecidos na agenda da UE, o consumo da administração pública pesa e condiciona o processo de transição.

Um comportamento ambientalmente responsável por parte da administração pública exige uma política de compras públicas em que os requisitos da transição para a economia circular sejam tidos em devida consideração. Existem, no entanto, tensões entre uma tal política de compras públicas e normas da política de concorrência da União Europeia, normas jurídicas nacionais e hábitos da administração pública, que constituem obstáculos difíceis de ultrapassar. Um exemplo dessas tensões está relacionado com impedimentos à discriminação positiva da proximidade (e das redes de aprovisionamento local) em detrimento de outros critérios, nomeadamente o preço dos bens e dos serviços.

- **Obsolescência programada e inovação**

O desenho intencional de produtos com ciclos de vida curtos, a par dos obstáculos à sua reparabilidade é, como se reconhece na agenda da UE, uma prática muito disseminada, inclusive em fabricantes de reputação mundial.

Em oposição ao estabelecimento de um enquadramento regulatório que contrarie estas práticas, é por vezes evocado o argumento de que o aumento da durabilidade e da reparabilidade constituíram entraves à inovação tecnológica.

No entanto, o que se pretende evitar com o combate à obsolescência programada não é que um produto inovador se possa impor e substituir uma velha tecnologia, mas antes que o produto atinja prematura e intencionalmente o fim do seu ciclo de vida, mesmo não existindo outro, tecnologicamente superior, que o substitua.

A informação dos consumidores e os requisitos de informação aos produtores são fatores críticos no combate à obsolescência programada. Neste plano, o papel das associações de consumidores é crucial, mas não substitui um enquadramento normativo que deve incidir em todos os bens transacionados no mercado interno, independentemente da sua origem.

- **Riscos profissionais**

Existe a expectativa de criação de milhares empregos no setor da reciclagem na Europa. Também na vertente do emprego há que garantir uma transição segura. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho a reciclagem fará cada vez mais parte da conceção dos produtos e do tratamento dos resíduos. Mas as novas técnicas de reciclagem podem trazer riscos novos, pois há uma orientação para processos conducentes a preservar as qualidades de desempenho dos materiais. Há novos materiais e produtos que podem trazer diversos riscos profissionais. Os trabalhos de triagem, preparação e reciclagem podem ser perigosos e são muitas vezes mal remunerados, mesmo nos países desenvolvidos no setor da reciclagem¹².

Prioridades da agenda da economia circular em Portugal

O plano da ação da UE para a economia circular, como foi referido acima, envolve uma divisão de tarefas entre níveis de governação - comunitário, nacional e autárquico – segundo a qual incumbe à União a definição do enquadramento normativo e às autoridades nacionais e autárquicas a especificação das políticas. A forma como se articulam os diversos níveis de política é crucial. Espera-se que o enquadramento normativo ao nível da União não favoreça nem posições privilegiadas, nem atitudes imobilistas, e

¹² ILO (2012): Promoting safety and health in a greening economy. ILO: Geneva, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_175600.pdf, p7

que, no quadro de objetivos comumente definidos, acomode especificidades nacionais e locais.

No entanto, dado o diferencial de capacidade de influência política no processo legislativo da União entre grandes e pequenas empresas, grandes, pequenos e médios países, os países e empresas que ocupam posições “periféricas” facilmente se tornam objectos passivos dos processos de mudança, mais do que agentes intervenientes nesses processos.

A assimetria nas relações de influência que condicionam o sentido das políticas europeias requer, portanto, dos menos influentes – governos, empresas e sociedade civil - uma definição clara de estratégias e um empenho redobrado na definição e persecução de prioridades.

A Reflexão do CNADS sobre a agenda para a economia circular aponta, nesta fase, para as seguintes prioridades:

1. Preparar antecipadamente a agenda da UE da economia circular

A agenda da UE para a economia circular é um mapa que contém muitas áreas de indefinição. Essa indefinição irá dando lugar, ao longo dos processos negociais, a novos enquadramentos regulatórios com impactos e consequências que não são uniformes. Para precaver configurações do enquadramento regulatório desfasadas do contexto nacional é necessário dotar as representações portuguesas nas instituições europeias de propostas e argumentos sólidos. Isso pressupõe a capacitação da administração pública, das associações empresariais, dos sindicatos e de outras organizações não-governamentais e a sua coordenação em torno de uma agenda nacional para a economia circular construída com base numa participação pública alargada.

2. Remover entraves à transformação de resíduos em matérias primas-secundárias

A remoção destes entraves envolve a revisão do enquadramento normativo atual e sobretudo a cooperação entre centros tecnológicos, universidades, laboratórios e administração pública nos domínios da reutilização e transformação de resíduos em matérias-primas secundárias. Igualmente importante é a promoção de projetos-piloto no domínio da simbiose industrial e da sua transposição para a escala industrial, assim como a formação nas universidades de engenheiros, economistas, gestores e juristas, informados e motivados para a procura de soluções inovadoras nestes domínios.

3. Apostar na valorização orgânica de resíduos provenientes de recolha seletiva

A valorização orgânica dos recursos provenientes de recolha seletiva continua a representar uma percentagem ínfima nos destinos dos resíduos urbanos em Portugal (cerca de 2% em 2013). O aumento e a melhoria da rede de recolha seletiva de resíduos urbanos pressupõem um esforço de sensibilização dos cidadãos e um reforço da capacidade das câmaras municipais que deve ser assumido como prioridade das políticas públicas nacionais e autárquicas.

4. Assegurar uma avaliação sistemática das novas soluções dentro do seu enquadramento na hierarquia da gestão de resíduos

Em muitas situações – clara obsolescência ou garantia de adequação dos materiais aos usos previstos – a reutilização e a reciclagem apresentam limites. Há que promover estudos sobre estes aspetos, por forma a garantir objetividade nas decisões e uma rigorosa racionalidade na gestão dos resíduos.

5. Garantir tratamento diferenciado, tendo em consideração as especificidades dos produtos e dos setores

É necessário ter em atenção, em todo este processo, as especificidades de cada setor, desde a agricultura e pecuária à construção, desde a indústria à hotelaria, e a impossibilidade de aplicar soluções universais. Daí a importância de identificar, no plano nacional, as diversas realidades em presença, bem como de definir quais os instrumentos que melhor dão resposta aos casos concretos, em cada fase do ciclo, da conceção ao consumo final.

6. Valorizar a informação, sensibilização, formação e participação públicas

A informação (designadamente através da rotulagem), a formação dos trabalhadores (em especial sobre Saúde e Segurança no Trabalho), a educação e a participação dos interessados (sociedade civil, sectores público e privado, consumidores) constitui, no entender do CNADS, um fator decisivo para a transição para uma Economia Circular.

7. Melhorar o quadro jurídico e os procedimentos administrativos

A Administração nacional, regional e local devem assumir uma postura ativa no sentido não só de reduzir os procedimentos burocráticos e de simplificar o quadro jurídico associado à economia circular, mas também adotar progressivamente os resultados de boas práticas em todos seus setores e em todas as suas atividades.

*[Aprovada por unanimidade na 4ª Reunião Ordinária do CNADS
em 2016, realizada em 12 de julho]*

O Presidente

Mário Ruivo

Anexo

Lista de participantes na Mesa Redonda sobre o Plano de Ação da União Europeia para a Economia Circular

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

Lisboa, 30 de maio de 2016

- CAP- Confederação dos Agricultores de Portugal - Alexandra Brito e João Soveral
- CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal - Vérter Gomes
- CIP- Confederação Empresarial de Portugal - Ana Maria Couras
- CGTP-IN - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - José Janela
- AIP- Associação Industrial Portuguesa - Teresa Dias
- APED - Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição - Cristina Câmara
- CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente - Hélder Careto
- DECO- Defesa do Consumidor - Carolina Gouveia
- BCSD- Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável - Sofia Santos
- SPV- Sociedade Ponto Verde - Luís Veiga Martins
- LNEC- Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Carlos Pina
- LNEG- Laboratório Nacional de Energia e Geologia - Cristina Rocha
- COMPETE – Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização - Jorge Abegão
- APA - Agência Portuguesa do Ambiente - Nuno Lacasta
- Universidade do Minho - Cândida Vilarinho e Lígia Pinto
- Cluster Habitat Sustentável - Vítor Ferreira
- ITeCons - Instituto de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico para a Construção, Energia, Ambiente e Sustentabilidade- Maria Inês Santos
- ATIC- Associação Técnica da Indústria de Cimento - Sandro Conceição, João Pereira, Cândido Costa
- APICER- Associação Portuguesa da Indústria de Cerâmica - Sílvia Machado
- CTCV- Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro - António Baio Dias
- AIMMAP- Associação dos Industriais Metalúrgicos e Metalomecânicos de Portugal - Catarina Araújo
- CATIM - Centro de Apoio Tecnológico à Indústria Metalomecânica - Hildebrando Vasconcelos
- FIPA- Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares - Jorge Henriques
- AGEFE- Associação Empresarial dos Sectores Eléctrico, Electrodoméstico, Fotográfico, Electrónico - Daniel Ribeiro
- ACAP- Associação Automóvel de Portugal - Ricardo Furtado
- ANECRA- Associação Nacional das Empresas do Comércio e da Reparação Automóvel - Jorge Neves da Silva
- EGF- Empresa Geral de Fomento - Tomás Serra